

Pamph
Société
L

13 novembre 1920

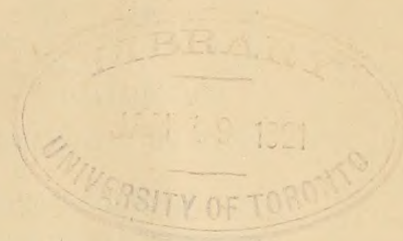
League of Nations.

20/48/41^A

Document
de l'Assemblée
41^A



(Société des Nations.)



(LE TRAFIC DE L'OPIUM)

(*Lettre, en date du 22 octobre, émanant du Ministre des Pays-Bas à Londres.*)

League of Nations.

TRAFFIC IN OPIUM

Letter, dated 22nd October, from the Netherlands Minister in London.

Document
de l'Assemblée
41

SOCIÉTÉ DES NATIONS.

LE TRAFIC DE L'OPIMUM

(12/7681/1717)

NOTE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

La lettre ci-jointe émanant du Ministre des Pays-Bas à Londres ainsi qu'un mémorandum présenté par le Gouvernement des Pays-Bas relatifs au trafic de l'opium, sont communiqués, pour examen, aux Membres de la Société des Nations.

N° 1982.

Légation des Pays-Bas,
Londres, le 22 octobre 1920.

Monsieur le Secrétaire Général,

J'ai l'honneur de transmettre sous ce pli à Votre Excellence un mémorandum du Gouvernement de la Reine concernant le point 15 de l'ordre du jour révisé de l'Assemblée de la Société des Nations relatif au trafic de l'opium.

En me rendant en l'occurrence aux instructions de mon Gouvernement, je me permets d'avoir recours aux offices toujours obligeants de Votre Excellence, avec la prière de vouloir bien, si possible, faire répartir ce mémorandum parmi les Membres de la Société des Nations.

R. DE MAREES VAN SWINDEREN.

Monsieur le Secrétaire Général
de la Société des Nations,
Sunderland House,
Curzon Street W. 1.

*Mémorandum du Gouvernement Néerlandais
concernant le point 15 de l'ordre du jour provisoire de l'Assemblée
de la Société des Nations relatif au trafic de l'opium*

Les auteurs du Pacte de la Société des Nations ont fait preuve de l'intérêt témoigné par eux à la lutte contre l'opium en déclarant dans l'article XXIII, § c, du Pacte, où se trouve indiquée la tâche que la Société des Nations aura à remplir en temps de paix dans l'intérêt commun, que les Membres de la Société des Nations chargent la Société du contrôle général du trafic de l'opium.

Les États Membres de la Société des Nations ont ainsi déjà exprimé en général qu'ils partagent l'idée de combattre l'opium au moyen d'une coopération internationale, comme cela avait été commencé à la Commission Internationale de l'opium à Shanghai en 1909 et continué aux trois Conférences de l'Opium à la Haye dans les années 1912, 1913 et 1914.

Les Puissances alliées et associées ont fait connaître expressément leur désir de continuer l'œuvre des Conférences de l'Opium en insérant dans les traités de paix qu'elles ont conclus avec les différentes Puissances Centrales un article

LEAGUE OF NATIONS

Assembly
Document
41

THE TRAFFIC IN OPIUM.

(12/7681/1717)

NOTE BY THE SECRETARY-GENERAL:

The attached letter from the Netherlands Minister in London, together with a Memorandum from the Netherlands Government relating to the traffic in opium, are circulated for the consideration of the Members of the League.

No. 1982.

Netherlands Legation,
London, 22nd October, 1920.

Sir,

I have the honour to transmit to you, herewith, a Memorandum from Her Majesty's Government referring to item 15 on revised provisional Agenda of the Assembly of the League of Nations which relates to traffic in opium.

In conformity with instructions received from my Government, I beg to ask you to be good enough to distribute, if possible, this Memorandum to the Members of the League of Nations.

I have the honour to be, Sir,

Your obedient Servant,
R. DE MAREES VAN SWINDEREN.

To

The Secretary-General
of the League of Nations,
Sunderland House,
Curzon Street, W. 1.

*Memorandum by the Netherlands Government on Traffic in Opium
concerning Item 15 of the revised Agenda of the Assembly of the League of Nations.*

The authors of the Covenant of the League of Nations have given proof of their interest in the campaign against opium, by declaring in Article XXIII para (c) of the Covenant (which indicates the work to be performed in time of peace by the League of Nations for the common interest of all), that the Members of the League of Nations will entrust the League with the general supervision of the traffic in opium.

The States Members of the League of Nations have therefore already declared as a general principle that they agree with the idea of conducting a campaign against the use of opium by means of international co-operation. This campaign was opened at the International Commission on Opium at Shanghai in 1909 and continued at the three Opium Conferences at the Hague in the years 1912, 1913 and 1914.

The Allied and Associated Powers have expressly indicated their desire to continue the work of the Opium Conferences by inserting in the Treaties of Peace, concluded with the various Central Powers, an article in which they declare that those

où elles déclarent que celles d'entre elles, qui n'ont pas encore signé la Convention de l'Opium ou qui après avoir signé ne l'ont pas encore ratifiée, s'engagent de « mettre cette Convention en vigueur et, à cette fin, d'édicter la législation nécessaire aussitôt qu'il sera possible et, au plus tard, dans les douze mois qui suivront la mise en vigueur du présent Traité »¹.

Etant d'avis que la Société des Nations doit commencer le plus tôt possible en cette matière, les Pays-Bas, qui continuent à s'intéresser tout particulièrement à la question de l'opium, tant au point de vue général que dans l'intérêt direct de leurs colonies, estiment devoir porter cette question devant l'Assemblée de la Société des Nations. Le Gouvernement Néerlandais a une autre raison pour agir ainsi : en effet dans la Convention de l'Opium il lui est attribué un rôle spécial et il sent donc vivement combien il est désirable de tracer une ligne de démarcation entre le champ d'action de la Société des Nations, d'une part, et celui du Gouvernement Néerlandais, d'autre part.

La tâche que la Convention de l'Opium a confiée aux Pays-Bas est principalement de nature administrative. En premier lieu l'intervention du Gouvernement Néerlandais était demandée pour la réception des ratifications.

Cette Convention a été signée par 42 États² et ratifiée par 19 d'entre eux.

Comme l'article 24 de la Convention ne prévoyait sa mise en vigueur que trois mois après que le dernier des actes de ratification des États signataires aurait été déposé, il fut décidé à la suite de deux conférences tenues à la Haye, en 1913 et 1914, d'ouvrir un protocole par lequel les États ayant ratifié la Convention pourraient déclarer leur intention de la faire entrer en vigueur sans délai.

Cette dernière formalité n'a été accomplie que par six États, savoir : les États-Unis d'Amérique, la Chine, les Pays-Bas, le Honduras, la Norvège, la Belgique.

La guerre qui éclata immédiatement après la troisième Conférence fut cause que les démarches du Gouvernement Néerlandais pour inviter les Puissances qui n'avaient pas encore ratifié la Convention, de le faire le plus tôt possible, ne furent pas faites.

Dans les traités de paix il est stipulé maintenant que la ratification de ces traités vaudra également comme ratification de la Convention de l'Opium et comme signature dudit protocole. En cette vue le Gouvernement Français s'est engagé à communiquer au Gouvernement Néerlandais le dépôt des ratifications des Traités de Paix³.

¹ Art. 295 du Traité de Paix avec l'Allemagne.

» 247 » » » » »	L'Autriche.
» 174 » » » » »	la Bulgarie.
» 230 » » » » »	la Hongrie.
» 280 » » » » »	la Turquie.

² Les 12 Puissances qui avaient pris part à la Conférence étaient : l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique*, la Chine*, la France, la Grande-Bretagne*, l'Italie*, le Japon, les Pays-Bas*, la Perse, le Portugal*, la Russie et le Siam*. La Convention a été ensuite signée par le Costa-Rica, le Mexique, le Guatemala*, la Belgique*, le Luxembourg, le Panama, l'Equateur*, le Honduras*, le Salvador, l'Haïti, le Vénézuéla*, le Brésil*, l'Argentine, l'Espagne*, la République Dominicaine, le Paraguay, le Danemark*, la Colombie, le Cuba, la Bolivie, le Chili, le Nicaragua, le Pérou, la Suède*, la Norvège*, le Monténégro, la Roumanie, la Suisse, la Bulgarie et l'Uruguay*. Celles dont les noms sont marqués d'un astérisque ont également ratifié la Convention.

³ L'article 295, al. 2 et 3, est conçu comme suit :

« Les Hautes Parties contractantes conviennent, en outre, pour celles d'entre elles qui n'ont pas encore ratifié ladite Convention, que la ratification du présent Traité équivaudra, à tous égards, à cette ratification et à la signature du Protocole spécial ouvert à la Haye conformément aux résolutions de la troisième Conférence sur l'Opium, tenue en 1914 pour la mise en vigueur de ladite Convention.

« Le Gouvernement de la République française communiquera au Gouvernement des Pays-Bas une copie conforme du procès-verbal de dépôt des ratifications du présent Traité et invitera le Gouvernement des Pays-Bas à accepter et recevoir ce document comme dépôt des ratifications de la Convention du 23 janvier 1912 et comme signature du Protocole additionnel de 1914.

among them who have not yet signed the Opium Convention, or who have signed but not yet ratified it, agree to "bring the said Convention into force, and for this purpose to enact the necessary legislation without delay and in any case within a period of twelve months from the coming into force of the present Treaty."¹

The Netherlands consider that the League of Nations should as soon as possible begin its work on this question. The Netherlands continue to take special interest in the Opium question, both as regards the problem in general, and in particular from the point of view of the well-being of their colonies, and feel it their duty to bring this question before the Assembly of the League of Nations. The Netherlands Government has another reason for taking this action : in the Opium Convention a special *rôle* is assigned to it, and it is therefore keenly alive to the desirability of tracing a line of demarcation between the sphere of action of the League of Nations on the one hand, and that of the Netherlands Government on the other.

The duties allotted to the Netherlands by the Opium Convention are mainly of an administrative nature. In the first place, their intervention was requested for the deposit of the ratifications.

This Convention was signed by 42 States² and ratified by 19 of them.

Since Article 24 of the Convention did not provide for its application until three months after the last of the acts of ratification of the signatory States had been received, it was decided as the result of two meetings held at the Hague in 1913 and 1914 to draw up a Protocol by means of which the States which had ratified the Convention could make known their intention to enforce it without delay.

This formality was only carried out by six States, namely : the United States of America, China, the Netherlands, Honduras, Norway and Belgium.

Owing to the war, which broke out immediately after the third Conference, the measures taken by the Netherlands Government to invite those Powers, which had not yet ratified the Convention, to do so as quickly as possible, were not carried out.

In the Treaties of Peace it is now laid down that the ratification of these Treaties will be equivalent to the ratification of the Opium Convention and to the signature of the Protocol. The French Government has therefore promised to communicate to the Netherlands Government the deposit of the ratification of the Peace Treaties.³

¹ Article 295 of the Treaty of Peace with Germany.

"	247	"	"	"	"	Austria.
"	174	"	"	"	"	Bulgaria.
"	230	"	"	"	"	Hungary.
"	280	"	"	"	"	Turkey.

² The 12 Powers which took part in the Conference were Germany, *the United States of America, *China, France, *Great Britain, *Italy, Japan, *the Netherlands, Persia, *Portugal, Russia and *Siam. The Convention was subsequently signed by Costa Rica, Mexico, *Guatemala, *Belgium, Luxembourg, Panama, *Ecuador, *Honduras, San Salvador, Haiti, *Venezuela, *Brazil, the Argentine, *Spain, San Domingo, Paraguay, *Denmark, Colombia, Cuba, Bolivia, Chili, Nicaragua, Peru, *Sweden, *Norway, Montenegro, Roumania, Switzerland, Bulgaria, and *Uruguay. The countries whose names are marked with an asterisk have also ratified the Convention.

³ Article 295 (2 & 3) is drawn up as follows :—

The High Contracting Parties agree further that in the case of those States which have not yet ratified the aforesaid Convention, ratification of the present Treaty will be equivalent in every respect to ratification of the Convention and to the signature of the special Protocol opened at the Hague, in accordance with the resolutions of the Third Conference concerning Opium held in 1914 in order to mark the entry into force of the aforesaid Convention.

The Government of the French Republic will remit to the Netherlands Government an authorised copy of the procès-verbal on the receipt of the ratifications of the Present Treaty, and will invite the Netherlands Government to accept and receive these documents as equivalent to the receipt of the ratifications of the Convention of January 23rd, 1912, and the signature of the additional Protocol of 1914.

Le Gouvernement Néerlandais s'est placé au point de vue que en ce qui le concerne il n'a pas d'objection contre cet arrangement proposé dans les traités de paix. Comme cependant il jugeait ne pas avoir le droit de décider seul qu'il serait dérogé ainsi à ce qui avait été stipulé au sujet de la ratification dans la Convention de l'Opium elle-même, le Gouvernement Néerlandais s'est déclaré disposé à accepter les ratifications des traités de paix portées à sa connaissance par le Gouvernement Français comme des ratifications de la Convention de l'Opium sous réserve de l'assentiment des autres Puissances qui ont ratifié la Convention de l'Opium et qui ne sont pas parmi celles qui ont ratifié un des Traités de Paix.

On peut supposer que ces autres Puissances n'auront pas non plus d'objection contre la procédure proposée et qu'en conséquence la plupart des Puissances alliées et associées seront réputées avoir ratifié la Convention de l'Opium.

Quant aux Etats qui ne sont pas parmi ceux qui ont ratifié un des Traités de Paix et qui, tout en ayant signé la Convention de l'Opium, ne l'ont pas ratifiée ou qui, l'ayant signée et ratifiée, n'ont pas signé le protocole spécial, il est désirable de les inviter de procéder encore à la ratification de la Convention et à la signature du protocole spécial.

Le Gouvernement Néerlandais a fait les démarches nécessaires à cet effet. Le Gouvernement Néerlandais estime qu'ainsi la question de la ratification de la Convention de l'Opium, question qui par sa nature n'est que passagère, peut être considérée comme terminée et n'aura pas besoin d'être l'objet de débats dans l'Assemblée de la Société des Nations.

Il en est autrement des autres fonctions qui ont été attribuées aux Pays-Bas : à part la tâche susmentionnée relative à la ratification, la Convention de l'Opium a confié une seconde tâche aux Pays-Bas, consistant à être l'intermédiaire par qui les différentes Puissances se communiqueront les lois et les mesures relatives à la lutte contre l'opium, ainsi que toutes les autres données statistiques pouvant présenter de l'intérêt en cette matière¹.

A l'époque où il n'existait pas encore de Société des Nations il était compréhensible que dans différentes conventions internationales une des Puissances qui était particulièrement intéressée à l'action de la convention fût invitée à agir dans un certain sens comme point central de l'action internationale visée par la Convention. Mais actuellement on dispose du Secrétariat Général de la Société des Nations pour servir de centre par excellence de toute action internationale. D'ailleurs l'article XXIV du Pacte prévoit expressément le cas que le Secrétariat de la Société des Nations serait invité par les États intéressés à réunir et à distribuer toutes informations utiles et à prêter son assistance au sujet de questions d'intérêt international réglées par des conventions générales non soumises aux contrôles de commissions ou de bureaux internationaux. Aussi il serait peut-être préférable de réunir également les données concernant la lutte contre l'opium au Secrétariat de la Société des Nations, afin que ces données puissent être utiles à la Société des Nations, laquelle aura à exercer sur ce terrain le contrôle général.

De même quant à la troisième fonction, dont la Convention de l'Opium a chargé le Gouvernement Néerlandais, consistant à prendre en cas de différends sur le terrain

¹ L'article 21 de la Convention de l'Opium est conçu comme suit :

« Les Puissances contractantes se communiqueront, par l'intermédiaire du Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas :

« a/ Les textes des lois et des règlements administratifs existants concernant les matières visées par la présente Convention, ou édictées en vertu de ses clauses ;

« b/ Des renseignements statistiques en ce qui concerne le commerce de l'opium brut, de l'opium préparé, de la morphine, de la cocaïne et de leurs sels respectifs ainsi que des autres drogues, ou leurs sels ou préparations visés par la présente Convention. Ces statistiques seront fournies avec autant de détails et dans un délai aussi bref que l'on considérera comme possibles. »

The Netherlands Government, as far as it is concerned, sees no objection to the arrangements laid down in the Treaties of Peace. Since, however, it did not consider that it was entitled to decide on its own responsibility that the stipulations regarding the ratification of the Opium Convention itself, should not be fully carried out, the Netherlands Government declared itself ready to accept ratifications of the Treaties of Peace notified to it by the French Government as ratifications of the Opium Convention reservation being made as to the consent of the other Powers which had ratified the Opium Convention and which do not figure among those which have ratified one of the Treaties of Peace.

It may be assumed that these other Powers will have no objection to the proposed procedure, and that, in consequence, the majority of the Allied and Associated Powers may be considered to have ratified the Opium Convention.

As regards those States which have not ratified one of the Treaties of Peace, and which have signed but not notified the Opium Convention, or which having signed and ratified, have not signed the special Protocol, it is desirable to invite them once more to ratify the Convention, and to sign the special Protocol.

The Netherlands Government has taken the necessary steps to this effect. It considers that in this way the question of the ratification of the Opium Convention, a question which, by its nature, is only of a temporary character, may be considered as closed, and need not, therefore, be discussed by the Assembly of the League of Nations.

This does not apply to the other duties which have been entrusted to the Netherlands. Apart from the duties connected with ratification, the Opium Convention has laid a second task upon the Netherlands, that of being the intermediary through which the different Powers can communicate to each other the regulations and measures connected with the campaign against opium, as well as all other statistical data which might be of interest in the matter¹.

Before the League of Nations came into existence it was natural enough that in the different international agreements, one of the Powers which was particularly interested in the execution of the Convention should be invited to act to a certain degree as a pivot for the international action provided for by the Convention. But to-day the Secretariat of the League of Nations is the most suitable centre for all international action. Moreover, Article XXIV of the Covenant expressly stipulates that the Secretariat of the League of Nations should be invited by the interested States to collect and to distribute all useful information and to give assistance on questions of an international interest regulated by general Conventions not placed under the control of Commissions or of international bureaux. It would therefore be preferable to collect at the Secretariat of the League the data concerning the campaign against opium in order that they may be used by the League, which will have to exercise general control in this matter.

The third duty entrusted to the Netherlands Government by the Opium Convention is that of initiating fresh negotiations in the case of disputes connected with the

¹ Article 21 of the Opium Convention runs as follows:

"The Contracting Powers shall communicate to one another through the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands:

(a) the texts of the existing laws and administrative regulations respecting the matters referred to in the present Convention, or promulgated in virtue of the clauses thereof;

(b) statistical information as regards the trade in raw opium, prepared opium, morphine, cocaine, and their respective salts, as well as in the other drugs or their salts or preparations referred to in the present Convention. These statistics shall be furnished with as many details and within a period as short as may be considered possible."

de la lutte contre l'opium l'initiative de pourparlers nouveaux pour arriver à une solution des différends surgis¹, on pourrait la confier à la Société des Nations comme étant l'organe qui devra exercer le contrôle et qui en conséquence se trouvera par ses travaux le plus en présence d'opinions contradictoires.

Il n'est pas du tout dans l'intention du Gouvernement Néerlandais de se débarrasser de la tâche qui lui a été assignée; il ne pourrait d'ailleurs pas le faire aussi longtemps que les Puissances qui lui ont confié cette tâche — les signataires de la Convention de l'Opium — ne l'en auraient déchargé. Au contraire il reste tout à fait disposé à prêter ses services spéciaux sur ce terrain, mais il pense que dans l'intérêt d'une lutte efficace contre l'opium il pourrait être désirable pour les Membres de la Société des Nations d'examiner s'il serait opportun que les fonctions confiées primitivement aux Pays-Bas fussent transférées en leur entier ou partiellement à la Société des Nations et, en cas que les Pays-Bas continuent à remplir une certaine tâche dans cette matière, comment il faudra régler la coopération entre la Société des Nations et le Gouvernement Néerlandais.

Toutefois la question de la division du travail entre la Société des Nations et les Pays-Bas n'est relativement qu'une question de détail comparée à la question principale qui consiste à savoir comment réaliser le plus tôt possible un contrôle énergique du trafic de l'opium. Sous ce rapport il est à remarquer que les Etats représentés dans l'Assemblée de la Société des Nations ne sont pas les mêmes que ceux qui ont ratifié la Convention de l'Opium de sorte que les décisions de l'Assemblée ne sauraient lier tous les intéressés.

En effet il faudra distinguer quatre groupes d'Etats se trouvant dans des positions juridiques distinctes :

a) Les Etats membres de la Société des Nations et liés par la Convention de l'Opium, soit parce qu'ils ont signé le protocole de 1914, soit en vertu des Traités de Paix;

b) Les Etats non-membres de la Société des Nations, mais liés par la Convention de l'Opium pour une quelconque des raisons énumérées sous a;

c) Les Etats membres de la Société des Nations non liés par la Convention de l'Opium;

d) Les Etats qui ne sont ni membres de la Société des Nations ni liés par la Convention de l'Opium.

Conformément à l'article 15 du Règlement intérieur provisoire de l'Assemblée, chaque question inscrite à l'ordre du jour sera déferée à une Commission. Le Gouvernement Néerlandais propose :

1^o que dans la Commission créée pour présenter un rapport sur la question de l'opium seront représentés les pays qui sont spécialement intéressés à la lutte contre l'opium et,

2^o que cette Commission sera chargée de soumettre à l'Assemblée une proposition tendant à organiser l'accomplissement de la tâche de la Société des Nations en cette matière en tenant compte spécialement des prescriptions de la Convention de l'Opium.

¹ L'article 24, al. 4, de la Convention de l'Opium est conçu comme suit :

« Dans le cas où des questions surgiraient relatives à la ratification de la présente Convention ou à la mise en vigueur, soit de la Convention, soit des lois, règlements et mesures qu'elle comporte le Gouvernement des Pays-Bas, si ces questions ne peuvent pas être résolues par d'autres moyens, invitera toutes les Puissances contractantes à désigner des Délégués qui se réuniront à la Haye pour arriver à un accord immédiat sur ces questions. »

campaign against opium, in order to arrive at a solution¹. This may be entrusted to the League of Nations as the body which will have to exercise control, and which will be, in view of its work, most in touch with the opinions of the two parties.

The Netherlands Government has no desire to avoid the task allotted to it; it could not, moreover do so until the Powers which entrusted it with this task—the Signatories of the Opium Convention—relieve it of its duties. On the contrary, it is fully disposed to give special help in this field of activity, but it thinks that if the struggle against the Opium Traffic is to be successful, it might be desirable for the Members of the League of Nations to consider whether the duties originally entrusted to the Netherlands should not be transferred, either entirely or partially, to the League of Nations, and further, if the Netherlands continue to perform certain duties in this matter, to consider how the co-operation between the League of Nations and the Netherlands Government is to be arranged.

In any case, the question of division of work between the League of Nations and the Netherlands is relatively only a question of detail as compared with the main question of discovery how a strict control over the Opium Traffic may be ensured as speedily as possible. In this respect it should be noted that the States represented on the Assembly of the League are not the same as those which ratified the Opium Convention, so that the decisions of the Assembly could not bind all the parties concerned.

A distinction must be drawn between four groups of States, which, legally, are in different categories :

(a) States which are Members of the League of Nations and which are bound by the Opium Convention, either because they have signed the Protocol of 1914, or by virtue of the Treaties of Peace.

(b) States which are not Members of the League of Nations, but which are bound by the Opium Convention for one or other of the reasons mentioned under (a).

(c) States which are Members of the League of Nations, but which are not bound by the Opium Convention.

(d) States which are neither Members of the League of Nations nor bound by the Opium Convention.


In accordance with Article 15 of the provisional Order of Procedure of the Assembly, every question placed on the agenda will be referred to a Committee. The Dutch Government proposes :

(1) that the States which are especially interested in the campaign against opium shall be represented on the Committee entrusted with the preparation of a report on the Opium question, and

(2) that this Committee shall be instructed to submit to the Assembly a proposal for the organisation of the work to be accomplished by the League of Nations in this matter, having special regard to the provisions of the Opium Convention.

¹ Article 24, paragraph 4, of the Opium Convention runs as follows :

“In the event of questions arising relative to the ratification of the present convention, or to the enforcement either of the Convention, or of the laws, regulations or measures resulting therefrom, the Government of the Netherlands will, if these questions cannot be settled by other means, invite all the contracting Powers to appoint delegates to meet at the Hague in order to arrive at an immediate agreement on these questions.”



Digitized by the Internet Archive
in 2014

